

O P I N I Ó D ' A C T U A L I T A T

ECONOMIA I TERRITORI

ECONOMIA I TERRITORI

El Cercle d'Economia ha organitzat en els últims mesos un Cicle de sis sessions de debat sobre infraestructures de transport, recursos hídrics i xarxes elèctriques. Ha publicat també tres informes tècnics sobre aquestes qüestions.

El conjunt d'aquests debats i informes tècnics ha posat de manifest tres insuficiències. Primera, l'enorme retard acumulat en la connexió amb els grans eixos europeus; segona, les manifestes debilitats del nostre sistema de planificació i execució de projectes; i, tercera, la necessitat de reformar els mecanismes de finançament i tarifació de les infraestructures.

Així mateix, el Cicle ha permès extreure tres conclusions bàsiques: la primera és que sense legitimitat social es fa pràcticament impossible construir infraestructures indispensables per al nostre desenvolupament; la segona, que és necessari racionalitzar i enriquir el debat amb l'anàlisi de les conseqüències mediambientals; i, finalment, que resulta imprescindible una millor coordinació entre administracions públiques en el disseny i execució de la infraestructura.

LA URGÈNCIA DE LA CONNEXIÓ AMB ELS GRANS EIXOS EUROPEUS

El Cercle d'Economia va manifestar fa ja cinc anys en l'Opinió d'Actualitat *El paper de l'Estat en el manteniment de l'equilibri econòmic territorial a Espanya* que la nostra concepció del mapa d'infraestructures patia una doble mancança. D'una banda, una concepció radial i centralista; per una altra, una feble connexió amb els grans eixos i mercats europeus.

Transcorregut un lustre, s'han produït plantejaments i avanços favorables a una opció en xarxa que reconeix el caràcter multipolar del país. No obstant això, hem acumulat retards significatius en la connexió de la península amb els grans eixos europeus. Per aquest motiu, és necessari apostar de forma urgent i decidida per:

1. La millora de la gestió del trànsit viari.- La xarxa d'autopistes va néixer amb profunda vocació de connexió de la península amb Europa, seguint els eixos mediterrani, central i de l'Ebre. La nostra xarxa viària suporta un elevat trànsit de persones i mercaderies amb la resta d'Europa. Actualment, la xarxa ha de fer front

a un doble repte: el de la mobilitat interna en àrees metropolitanes cada vegada més extenses i congestionades, i el de la fluïdesa dels trànsits de mitjà i llarg recorregut. El sistema ha de ser capaç de modular la demanda i desviar-la cap a mitjans de transport alternatius, especialment cap a les xarxes integrades de transport col·lectiu de passatgers, i cap al transport ferroviari.

2. La indispensable connexió ferroviària amb Europa.- La falta d'un projecte de connexió de la xarxa ferroviària d'alta velocitat espanyola a la xarxa centreeuropea, després de 15 anys de la inauguració de la línia Madrid-Sevilla, és econòmicament i socialment un despropòsit que ha limitat i seguirà limitant el nostre creixement.

3. L'encaix de ports i aeroports en el mapa europeu.- Les ampliacions del port i aeroport de Barcelona són exemples d'inversions importants que només adquireixen el seu sentit si es connecten amb els eixos europeus. El port de Barcelona només es pot convertir en el port mediterrani d'entrada de les mercaderies asiàtiques en tràfic cap a la resta d'Europa si compta amb una connexió ferroviària de mercaderies capaç de vehicular la major part dels trànsits marítims. D'altra banda, l'aeroport de Barcelona no pot jugar el paper que li correspondria no només per les pròpies manques aeroportuàries, sinó també per la congestió de l'àrea metropolitana de Barcelona i per l'absència de connexió per alta velocitat amb Aragó, València i el sud de França que li permetria ser un aeroport transoceànic.

4. La connexió amb les conques hidrogràfiques alpines.- El nostre creixement econòmic i progrés social s'enfronten a una restricció de recursos hídrics. Aquesta limitació requereix, d'una banda, un ús més eficient dels recursos hídrics existents però, per un altra, ha de considerar-se la connexió de les conques hidrogràfiques mediterrànies a les conques alpines. Aquesta connexió pot oferir garantia en el proveïment d'aigua i respecte al medi ambient. Per això, pensem que cal analitzar amb rigor, i sense actituds preventives, la connexió amb la conca del Roine.

5. L'abandó de l'autarquia de les nostres xarxes energètiques.- Espanya és una illa energètica. Això representa una restricció important per a la seguretat i eficiència del nostre sistema energètic. La connexió amb el sistema francogermànic és determinant per a un futur sense problemes de proveïment energètic i per a la millora de l'eficiència. El sistema continental, per la seva major diversificació de fonts primàries –nuclear, fòssil i renovable– ofereix energia més barata que pot garantir que els beneficis de la liberalització del sector i de la competència es traslladin als consumidors.

UN ASPECTE CLAU: LA MILLORA DE LA PLANIFICACIÓ I DISSENY DELS PROJECTES

Una part important de les nostres mancances en infraestructures s'origina en el procés de planificació i disseny de projectes. El procés de planificació ha d'anar més enllà de les consideracions tècniques, per incorporar una major racionalitat econòmica i mediambiental i, alhora, ha de donar una millor resposta a les necessitats socials i a les demandes de participació ciutadana. Els estudis econòmics que acompanyen als projectes són especialment millorables. En ells predomina l'anàlisi exclusivament financera. Una anàlisi financera que hauria de complementar-se amb una detallada anàlisi d'impacte econòmic a llarg termini.

Una economia i una societat avançada com la nostra requereix disposar de procediments de disseny de projectes que ofereixin una major concreció tècnica i econòmica sobre les diverses alternatives, alhora que necessita incorporar una millor participació ciutadana. La inversió en la millora dels projectes estalvia recursos a través d'un doble mecanisme. D'una banda, redueix la probabilitat d'error en l'elecció entre projectes alternatius. Per una altra, estalvia temps en la pròpia planificació i execució final a través de diversos camins: 1.- facilita l'establiment de prioritats; 2.- obté major legitimitat i suport social; i, 3.- estalvia recursos en l'execució dels projectes finalment escollits.

Les inversions en projectes més detallats i realistes reduirien enormement les incerteses de les empreses contractistes i de l'Administració; disminuirien, així mateix, les desviacions respecte del projecte i pressupost original; i, el que fet i fet acaba sent més important, escurçarien el temps transcorregut entre el disseny i la posada en ús de les noves infraestructures.

LA REFORMA DEL FINANÇAMENT I LES TARIFES PER A UN MILLOR ÚS DE LES INFRAESTRUCTURES

El debat en el Cercle ha evidenciat que les tres condicions per a la bona dotació d'infraestructures públiques són: 1.- la disponibilitat de recursos econòmics; 2.- el manteniment dels nivells de qualitat i seguretat; i 3.- la gestió de l'ús per evitar la congestió. En el cas espanyol, els sistemes de finançament i tarifació de les xarxes viàries, elèctriques i hídriques dificulten el compliment d'aquestes condicions.

Per això, és necessària una reforma en profunditat que respongui a un doble criteri. En primer lloc, establir el pagament per ús per a aquelles infraestructures

que serveixen a grups identificables d'usuaris, que realitzen un consum elevat d'aquests recursos. En segon lloc, reservar el finançament a càrrec d'impostos per a aquelles infraestructures que beneficien per igual al conjunt de ciutadans, i que assegurin l'accés de tots els ciutadans als serveis bàsics. En aquest sentit, proposem:

1. Replantegar el finançament per al desenvolupament i manteniment de les infraestructures viàries, definint un model harmònic de disseny i tarifació de la xarxa viària de gran capacitat que eviti el tracte discriminatori en la recepció dels mateixos serveis. La xarxa viària ha de ser concebuda com una xarxa única, amb independència de l'origen del seu finançament i de l'Administració a la qual pertany. És necessari establir un pla i un període de transició progressiva al nou model de tarifació i distribució dels trànsits. El nou model hauria de distingir entre trànsit metropolità i interurbà, i entre trànsit de curt i de llarg recorregut, i hauria d'incorporar instruments de gestió de la congestió.

2. Identificar clarament el finançament de la xarxa ferroviària d'alta velocitat i establir una regla d'autofinançament dels projectes de transport d'alta velocitat que eviti inversions que no siguin econòmicament sostenibles. Al contrari, l'ampliació i modernització de les xarxes de transport metropolità de viatgers han de finançar-se a càrrec d'impostos.

3. Donar autonomia als ports i als aeroports perquè recaptin i disposin dels seus ingressos, i puguin lliurement emprendre les inversions que creguin necessàries. En un marc de plena transparència, ha de contemplar-se la seva contribució a un fons de servei universal per finançar als ports i aeroports que tinguin menor trànsit, però que siguin considerats d'interès general.

4. Deixar de fer recaure sobre el conjunt de ciutadans les inversions en xarxes d'aigua d'alta pressió quan les Administracions es vegin obligades a fer inversions per a abastir nous desenvolupaments urbanístics allunyats de les xarxes existents.

5. Deixar de fer recaure sobre el conjunt de clients les inversions en xarxes elèctriques, i que aquestes passin a ser finançades per aquells que amb la seva demanda en hores punta, o en localitzacions congestionades, siguin els causants de les noves necessitats d'inversió. Les tarifes han de traslladar al client el major cost que representa atendre la seva demanda en els dies i franges horàries en els quals es produeix la congestió del sistema.

EL REPTE DE LA LEGITIMITAT SOCIAL DE LES NOVES INFRAESTRUCTURES

Estem vivint una etapa en la qual existeix una oposició social generalitzada a algunes inversions en infraestructures. Els responsables polítics, socials i empresarials hem de preguntar-nos per què alguns projectes necessaris no assoleixen, malgrat això, una legitimitat social clara.

Una part del rebuig social pot ésser a causa d'una intolerància creixent a patir dels inconvenients d'infraestructures que beneficien al conjunt de ciutadans però se situen en el nostre "pati del darrere". Tots els ciutadans aspirem a més i millors serveis públics, però no volem suportar els seus inconvenients. És el que es coneix com la "cultura del no" o NIMBY (*Not In My Back Yard*). Aquest és un problema comú a tots els països desenvolupats que sembla esdevenir més intens conforme augmenta el benestar social.

Aquesta "cultura del no" pot haver-se vist reforçada per posicionaments oportunistes de partits polítics davant inversions que afecten al territori i impacten sobre el medi ambient. Posicions polítiques que varien en funció de si un mateix partit exerceix funcions de govern o d'oposició.

Un major i més detallat debat sobre les necessitats i els beneficis socials de les inversions dificultaria aquest ús partidista dels inevitables conflictes que tota infraestructura genera. Per a això, com hem assenyalat anteriorment, pot ser especialment útil millorar els processos de discussió tècnica i participació pública en els projectes. Aquesta participació farà que es visualitzin de forma més precisa els beneficis econòmics i socials, i no només els costos socials i mediambientals de les diferents alternatives d'inversió. Creiem que només així assolirem una major legitimitat social per a les infraestructures que són necessàries per al desenvolupament econòmic i el progrés social del país.

EL DEBAT MEDIAMBIENTAL: REALITATS I TÒPICS

Existeix una gran confusió en els debats mediambientals que acompanyen els projectes d'infraestructures. En ocasions, les posicions i decisions finals estan mogudes per posicions ideològiques que en realitat no incorporen tanta sostenibilitat ambiental com sembla. En el debat sobre els aprovisionaments futurs d'energia i aigua podem trobar clars exemples d'aquesta dinàmica.

La sostenibilitat mediambiental, influïda per posicions apriorístiques, està duent el debat energètic a un carrer sense sortida. El rebuig a les xarxes de connexió internacional, o l'oposició tant a les fonts d'energia fòssils per l'efecte hivernacle, com a l'energia nuclear pels seus riscos operatius i de gestió de residus, ha dut a confiar la seguretat del subministrament únicament en un millor ús de l'energia i en les energies renovables. Però aquestes no poden ser les úniques alternatives.

Les energies renovables poden i han de ser utilitzades donat el seu limitat impacte ambiental. Però el seu règim de funcionament és poc fiable amb la tecnologia actual. La seva utilització requereix disposar de capacitat de generació d'energia de reserva -nuclear o fòssil- per al seu ús en el moment en què les fonts renovables deixen d'estar actives per fenòmens climatològics habituals, com la falta de vent, sol o aigua.

Per això, tot i que encara hi ha recorregut per a les energies renovables i per millorar l'eficiència en l'ús dels recursos energètics disponibles, la necessitat de frenar l'ús d'energies fòssils duu inevitablement a obrir de nou el debat sobre els avantatges i inconvenients d'utilitzar l'energia d'origen nuclear. El debat sobre l'energia nuclear ha de ser una prioritat, tal com ho està sent ja en les societats més avançades.

Així mateix, en el debat sobre els aprovisionaments d'aigua és necessària una millor consideració dels costos mediambientals de les dessalinitzadores. No són tan respectuoses amb el medi ambient com sembla. Això és a causa del seu elevat consum energètic i que no poden instal·lar-se només per a respondre a l'escassetat cíclica o estacional. El seu cost econòmic només resulta assumible quan estan operatives de forma continuada.

Per tot això, si bé és possible i desitjable una millora en l'ús dels recursos disponibles, el debat sobre la disponibilitat futura de recursos hídrics ha de contemplar els transvasaments des de les conques alpines.

Una societat avançada com la nostra, que manifesta ja una gran sensibilitat pel medi ambient, requereix que aquests debats s'enfoquin amb la màxima objectivitat, atenent a l'interès general de la societat. Es tracta de buscar l'equilibri necessari entre les infraestructures físiques necessàries per a la cobertura de serveis bàsics per al creixement i el progrés i, d'altra banda, el respecte a aquesta altra infraestructura bàsica que és el medi ambient que la naturalesa ens ha donat i que les generacions anteriors ens han llegat.

LA FALTA DE COORDINACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS I DEPARTAMENTS

Existeix una percepció social generalitzada sobre les conseqüències negatives que deriven d'un mal disseny i execució del procés de descentralització de les competències d'inversió. S'observa una creixent dificultat per conciliar funcions entre l'Administració General de l'Estat, Comunitats Autònomes i Corporacions Locals. Una dinàmica que es produeix, inclús, entre Departaments d'una mateixa Administració. Segurament, un exemple paradigmàtic de descoordinació és l'entrada del TAV a Barcelona.

Espanya ha de transitar cap a un model més cooperatiu en el qual les inevitables diferències d'enfocament dels problemes i alternatives entre Administracions i organismes emergeixin de forma transparent i es resolguin sense demores innecessàries. El retard en la presa de decisions comporta pèrdues de competitivitat que afecten directament al creixement econòmic i al benestar del conjunt de ciutadans.

Per facilitar la coordinació serà útil que s'afavoreixi el debat públic i que en ell aflorin de forma més precisa i transparent els costos i beneficis d'unes alternatives enfront d'unes altres. És necessari exposar als governs, Administracions i organismes executors de projectes a un major escrutini públic sobre les seves prioritats d'inversió, sobre els respectius costos econòmics, socials i mediambientals. La necessitat d'aquesta transparència ve determinada pel fet que es tracta de decisions que poden comprometre financerament a diverses generacions.

Nombrosos països compten amb oficines pressupostàries i agències d'avaluació que ofereixen informació i opinió sobre els efectes de les decisions d'inversió actual sobre els pressupostos futurs. Aquesta informació emmarca els debats entre les forces polítiques i les opinions públiques dels diferents territoris.

A Espanya, la nova Agència d'Avaluació de la Qualitat dels Serveis i les Polítiques Públiques, i una sòlida Oficina Pressupostària del Congrés, haurien d'assumir aquesta necessària tasca. Iniciatives similars haurien de ser desenvolupades a Catalunya malgrat que, com a la resta d'Espanya, és manifesta la dificultat de crear institucions públiques allunyades de les lluites partidistes i capaces d'oferir anàlisis tècnicament rigoroses i socialment útils.

* * * *

El Cicle *Economia i Territori* ha deixat palès que la nostra societat coneix perfectament la transcendència dels reptes i tasques pendents. I que, per això, considera que ni la legítima defensa d'interessos locals o mediambientals, ni els desencontres entre Administracions, ni les tàctiques partidistes a curt termini poden paralitzar o, fins i tot, impossibilitar l'execució d'actuacions indispensables per al nostre desenvolupament com economia i societat avançada.

Barcelona, març 2006